

Visumplicht Antillianen/Arubanen en het Europese burgerschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (2000). Visumplicht Antillianen/Arubanen en het Europese burgerschap. *Migrantenrecht*, 2000(2), 51-52.

Document status and date:

Published: 01/01/2000

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

O P I N I E

Visumplicht Antillianen/Arubanen en het Europese burgerschap

De afgelopen jaren werd met enige regelmaat de mogelijkheid geopperd om een visumplicht in te voeren voor Antillianen en Arubanen die naar Nederland willen komen, teneinde de migratie van probleemjongeren uit de overzeese Rijksdelen een halt toe te roepen. Het invoeren van een dergelijke verplichting is allerm minst eenvoudig te realiseren. Het zou daartoe m.i. noodzakelijk zijn om alle Nederlanders te verdelen in Antillianen, Arubanen en Europese Nederlanders. In dat verband zou de Rijkswet op het Nederlandschap wel eens als 'Rijkswet' kunnen sneuvelen. De lastigste haken en ogen aan een eventuele invoering van een visumplicht voor Antillianen en Arubanen houden verband met het Europese burgerschap, dat gekoppeld is aan het Nederlandschap.

Elke burger van een Lid Staat van de Europese Unie is volgens het art. 17 EG-Verdrag Europees burger en geniet derhalve op het gehele grondgebied van de Europese Unie het recht van vrij verkeer van personen. Dit recht geldt ook voor Antillianen en Arubanen, hoewel de Nederlandse Antillen en Aruba geen grondgebied van de Europese Unie zijn. Het Koninkrijk der Nederlanden kent immers slechts één nationaliteit. Ook Antillianen en Arubanen zijn derhalve Europese burgers en kunnen zich in beginsel vrij vestigen op het grondgebied van elke Lid Staat van de Europese Unie. Zij dienen zich daartoe te identificeren met een Nederlands reisdocument.¹

Indien Nederland voor Antillianen en Arubanen een visumplicht zou invoeren, kunnen deze Nederlanders nog wel als Europese burgers zonder meer naar de overige Lid Staten van de Europese Unie reizen. Dat is onaanvaardbaar voor de overige Lid Staten van de Europese Unie. Om dat te voorkomen zou Nederland bij het invoeren van een visumverplichting in Brussel een verklaring moeten afleggen, die Antillianen en Arubanen uitsluit van het Europese burgerschap. Een elegante stap is dat niet, maar het Europese recht opent daartoe wel de mogelijkheid. In een verklaring inzake de nationaliteit van een Lid Staat behorend bij het Verdrag van Maastricht wordt uitdrukkelijk vastgesteld: 'De confe-

rentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de Lid-Staten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene Lid-Staat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De Lid-Staten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.' De geciteerde verklaring heeft niet slechts oog op verklaringen, waarin het nationaliteitsrecht van een Lid Staat door die Staat wordt 'uitgelegd' aan de andere Lid Staten, maar omvat de mogelijkheid om groepen onderdanen uit te sluiten van het Europees burgerschap. Groot Brittannië heeft reeds van die mogelijkheid gebruik gemaakt.²

Nederland zou in een dergelijk geval echter wel heel precies moeten aangeven, aan welke Nederlanders het Europees burgerschap wordt ontnomen. Men beseft in dat verband, dat het overduidelijk veel te ver zou gaan om het Europese burgerschap te ontnemen aan alle Nederlanders die woonachtig zijn op de Nederlandse Antillen of Aruba. Vele daar wonende Nederlanders hebben immers een zeer nauwe band met het Europese deel van het Koninkrijk, zodat hun Europese burgerschap alleszins gerechtvaardigd is, ook al wonen zij buiten de Europese Unie.

Het zou daarom noodzakelijk zijn om de Nederlanders via een toescheidingsovereenkomst te verdelen tussen de drie landen van het Koninkrijk door het introduceren van een Antilliaanse, Arubaanse en Europees-Nederlandse (sub)nationaliteit. Wenselijk is, dat het in een dergelijk geval voor grote groepen mogelijk wordt gemaakt om meer dan één (sub)nationaliteit te bezitten. Zoals een persoon zo nauwe banden kan hebben met zowel Nederland als met Duitsland, dat het gerechtvaardigd is om te accepteren dat betrokkene zowel de Nederlandse als de Duitse nationaliteit bezit, is het ook heel wel denkbaar dat iemand zo nauwe banden heeft met zowel het Europese deel van het Koninkrijk als

met bijvoorbeeld Aruba, dat bipatridie als feitelijke en juridische realiteit zou moeten worden aanvaard. Na toescheiding van de Nederlanders aan de diverse delen van het Koninkrijk, ligt het voor de hand om te overwegen om het aan de drie landen van het Koninkrijk zelf over te laten om te bepalen, wie voortaan de drie verschillende (sub)nationaliteiten zal verwerven of verliezen. Wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zou daarvoor noodzakelijk zijn, nu het Nederlandschap thans nog een Koninkrijksaangelegenheid is.

Ik hoop met het voorgaande te hebben aangetoond, dat het invoeren van een visumverplichting noodzakelijkerwijs dwingt tot enkele andere stappen, waarbij grote vraagtekens kunnen worden gesteld, als we de huidige staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk der Nederlanden wensen te handhaven.

Een aantal aantekeningen is nog op zijn plaats. In de literatuur is wel eens betoogd, dat Antillianen en Arubanen geen recht op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie hebben (geen Europees burger zijn), omdat zij woonachtig zijn in overzeese niet-Europese Unie territoria (zogenaamde LGO's: Landen en Gebieden Overzee) en art. 186 EG-Verdrag bepaalt, dat het vrij verkeer van personen van de bevolking van die territoria bij afzonderlijke – tot nog toe nooit gesloten – verdragen moet worden geregeld. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden is het echter zo, dat de bevolking van de bedoelde overzeese territoria dezelfde nationaliteit heeft en over hetzelfde type reisdocument beschikt als de bevolking van het moederland. Zolang daar geen verandering in komt, zijn de leden van die bevolking daarom Europese burgers.

Het is wel eens gesuggereerd, dat het bepaald niet moeilijk is om aan te geven, wie van de Nederlanders Antillianen, respectievelijk Arubanen zijn omdat beide landen zelf door middel van landsverordeningen aanwijzen, wie 'landskinderen' zijn. Kan men daarom niet simpelweg vaststellen, dat Nederlanders die volgens de bedoelde landsverordeningen Antillianen, respectievelijk Arubanen zijn, geen Europees burger zijn? Ik meen ten stelligste, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zou men de bedoelde landsverordeningen volgen teneinde bepaalde groepen Nederlanders uit te sluiten van het Europees burgerschap, dan zouden het de autoriteiten van niet-EU-territoria zijn, die door autonome regelgeving bepalen, welke Nederlanders worden beroofd van hun vrij verkeer binnen de

Unie. Het Europese Nederlanderschap zou dan komen te vervallen voor die Nederlanders die in de overzeese Rijksdelen als landskinderen worden aangemerkt. Het dergelijke constructie kan niet op mijn sympathie rekenen. Het dient m.i. aan de autoriteiten van het Europese deel van het Koninkrijk te zijn om door middel van het formuleren van gedetailleerde regels aan te geven, welke Nederlanders Europese burgers zijn. En bij gebreke aan die regels zijn alle Nederlanders Europees burger: dat volgt uit art. 17 EG-Verdrag.³

Bij het afronden van de formulering van deze opinie kreeg ik het NRC van 8 januari 2000 onder ogen, waarin het bericht staat dat de invoering van een visumplicht voor Antillianen en Arubanen van de baan is. De Antilliaanse regering en minister Van Boxtel (Grote Steden en Integratiebeleid) en staatssecretaris De Vries (Koninkrijksrelaties) hebben een protocol ondertekend dat is toegespitst op Antilliaanse jongeren. De regeling houdt in dat elke jongere tot 25 jaar zonder mavo-opleiding bij vertrek naar Nederland een op de Antillen te behalen inburgeringscertificaat, een bewijs van uitschrijving uit het bevolkingsregister en – indien minderjarig – een voogdijregeling moet hebben. Nederland betaalt de inburgeringscursus. Tot zover het krantenbericht.⁴

Verschilt dit protocol nu fundamenteel van de invoering van een visumplicht? Dat hangt geheel en al af van de wijze waarop de afgesproken verplichtingen worden geïmplementeerd. Als iemand, die de afgesproken criteria niet vervult, wel een Nederlands paspoort krijgt, dan kan hij zich als Europees burger identificeren en probleemloos naar bijvoorbeeld België of Spanje reizen. De zaak ligt slechts anders als jongeren, die niet aan de afgesproken criteria voldoen, geen Nederlands paspoort in handen krijgen. Aanpassing van de Antilliaanse, respectievelijk Arubaanse paspoortregelgeving lijkt me daartoe noodzakelijk. Wel moet dan de vraag onder ogen worden gezien, of zo'n jongere dan dus in het geheel niet mag reizen? Is het niet denkbaar, dat een Antilliaanse jongere ook als de criteria niet worden vervuld (bijvoorbeeld geen uitschrijving uit het bevolkingsregister) een paspoort krijgt om een tante in Venezuela te bezoeken? Maar indien we daartegen ja zeggen (en dat lijkt me toch voor de hand te liggen), dan zijn we weer bij af. Eenmaal in Caracas zal betrokkene als Nederlander kunnen doorvliegen naar elk land van de Europese Unie. Op het eerste gezicht wil het me daarom voorkomen, dat ook het 'protocol' een stap is, die nadere stappen nodig maakt, wil het effect sorteren.

PROF. MR GERARD-RENÉ DE GROOT
Hoogleraar rechtsvergelijking en Internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht

1. Zo ook een brief van Minister Van Buitenlandse Zaken Van Mierlo over Europese integratie en de Koninkrijksverhoudingen d.d. 28 november 1997, Kamerstukken II 25 807, Nr. 1, blz. 3, 4.
2. Zie ook een brief d.d. 10 november 1998 inzake de migratie van Antilliaanse jongeren van de minister voor Grote Steden- en integratiebeleid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II, 26 283, Nr. 1, Bijlage blz. 15.
3. Zie hierover uitgebreider G.R. de Groot, Aruba, de Europese Gemeenschap en het nationaliteitsrecht, in: G.F.M. Bossers e.a. (red.), *Cinco años na caminda*, Opstellen aangeboden ter gelegenheid van het eerste lustrum van de Universiteit van Aruba, Oranjestad 1993, blz. 43-48.
4. Men vergelijkte overigens reeds Kamerstukken II, 26 283, Nr. 1, blz. 6-9.